LA METODOLOGIA DI ANALISI DEL RISCHIO

Introduzione

Il PNA 2019 recentemente pubblicato sul sito di ANAC ha introdotto significative modifiche nel sistema di prevenzione della corruzione che rendono necessario un affinamento della metodologia sino ad ora utilizzata nel PTPCT di ACI per lo svolgimento del processo di gestione del rischio anche al fine di garantire un maggior dettaglio nella rappresentazione delle informazioni rilevanti nell'individuazione e applicazione delle misure di prevenzione.

Nei precedenti Piani, l'applicazione della metodologia suggerita dall'Allegato 5 del PNA del 2013 ha dato, in molti casi, risultati non sempre adeguati alle effettive esigenze di gestione del rischio, portando ad una sostanziale sottovalutazione o sovra valutazione dello stesso; sotto altro profilo, uno degli obiettivi dell'aggiornamento è anche quello di provare a superare alcune criticità emerse da una possibile "disparità" di valutazione dei rischi tra le diverse strutture.

Il presente documento propone ai referenti - supporto permanente al RPCT - una metodologia di *pesatura* del rischio rivisitata alla luce delle indicazioni espresse da ANAC nel citato PNA 2019, cui dovrà far necessariamente seguito un riallineamento della futura mappatura dei processi e dei rischi utile alla strutturazione del nuovo PTPCT 2020 - 2022.

La nuova metodologia proposta per l'analisi dei rischi di corruzione ai fini della stesura del Piano triennale anticorruzione intende, pertanto, scongiurare le criticità sopra evidenziate, basandosi su un principio di prudenza e privilegiando un sistema di misurazione qualitativo, piuttosto che quantitativo.

L'adozione del nuovo sistema di misurazione - che si ispira al modello adottato dal "UN Global Compact4 " - inoltre, persegue l'obiettivo di conferire agilità ed efficacia al processo di valutazione del rischio.

Teoria alla base del nuovo sistema

Piuttosto che sulla meccanica applicazione di parametri e formule per il calcolo del rischio, il nuovo approccio pone il responsabile nelle condizioni di dover acquisire un'adeguata consapevolezza della minaccia di corruzione e dei relativi impatti che questa può avere sull'amministrazione e, di conseguenza, sugli stakeholders (cittadini, utenti, operatori economici, sistema Paese nel suo complesso).

È evidente che l'adeguato livello di consapevolezza del contesto di minaccia che grava sull'amministrazione costituisce un fondamentale pre-requisito per un'efficace attività di contrasto della corruzione.

Il valore del rischio di un evento di corruzione è calcolato come il prodotto della probabilità dell'evento per l'intensità del relativo impatto:

Rischio = Probabilità x Impatto

La probabilità che si verifichi uno specifico evento di corruzione deve essere valutata raccogliendo tutti gli elementi informativi sia di natura oggettiva (ad esempio, eventi di corruzione specifici già occorsi in passato, segnalazioni pervenute all'amministrazione, notizie di stampa), che di natura soggettiva, tenendo conto del contesto ambientale, delle potenziali motivazioni dei soggetti che potrebbero attuare azioni corruttive, nonché degli strumenti in loro possesso; tale valutazione deve essere eseguita dal responsabile

al meglio delle sue possibilità di raccolta di informazioni ed operando una conseguente, attenta, valutazione di sintesi al fine di rappresentare la probabilità di accadimento dell'evento attraverso una scala crescente su 4 valori:

- molto basso,
- basso,
- medio,
- alto.

L'impatto – utilizzando la stessa scala di valori - è valutato calcolando le conseguenze che l'evento di corruzione produrrebbe:

a. sull'amministrazione in termini di:

   (a.i.1) qualità e continuità dell'azione amministrativa,

   (a.i.2) impatto economico,

   (a.i.3) conseguenze legali,

   (a.i.4) reputazione e credibilità istituzionale, etc.;

b. sugli stakeholders (cittadini, utenti, imprese, mercato, sistema Paese), a seguito del degrado del servizio reso a causa del verificarsi dell'evento di corruzione.

In conformità con le indicazione del PNA, si è preso a riferimento una presunzione di rischio tale da assumere una posizione massimamente garantista.

Il prodotto derivante da questi due fattori ha, come possibile esito, quattro valori di rischio: "molto basso", "basso", "medio" e "alto", che sono tutti valori che richiedono un adeguato - seppur differenziato - trattamento in termini di mitigazione del rischio, con idonee misure preventive.

Ai fini operativi è stata, quindi, utilizzata la seguente matrice di calcolo del rischio:

Impatto	Probabilità: molto basso	Probabilità: basso	Probabilità: medio	Probabilità: alto
alto	basso	medio	alto	alto
medio	basso	medio	alto	alto
basso	molto basso	basso	medio	medio
molto basso	molto basso	molto basso	basso	basso

Come procedere?

Dal 2019, dunque, si passerà ad approccio di *pesatura* di tipo qualitativo, dando ampio spazio alla motivazione della valutazione e garantendo la massima trasparenza.

La rilevazione dei dati e delle informazioni sarà effettuata da parte dei responsabili delle unità organizzative coinvolte nello svolgimento del processo (c.d. self assessment). In ogni caso le valutazioni espresse sarà necessario, sempre, motivarle adeguatamente attraverso l'indicazione di utili evidenze a supporto fondate su dati oggettivi, salvo documentata indisponibilità degli stessi. Tali dati (per es. i dati sui precedenti giudiziari e/o sui procedimenti disciplinari, segnalazioni, ecc.) consentono una valutazione meno autoreferenziale e una stima più accurata, nonché rendono più solida la motivazione del giudizio espresso.

Non bisogna dimenticare, in fase di analisi, che è necessario non limitarsi a valutare la possibilità di accadimento del rischio ma occorrerà tenere presente anche l'impatto del rischio stesso.

Di seguito si riporta a titolo esemplificativo un elenco di indicatori utile a raggiungere per il prossimo anno l'obiettivo prefissato, fermo restando che lo stesso schema può in futuro - su proposta e motivazione dei referenti o del RPCT - essere integrato e/o modificato anche in funzione della specificità dell' attività.

INDICATORI DI STIMA DEL LIVELLO DI RISCHIO
(UTILI AL FINE DELLA VALUTAZIONE DELLE PROBABILITA')

- ✓ livello di interesse "esterno": valutare la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e/o di benefici per i destinatari del processo che determinano un incremento del rischio;
- ✓ grado di discrezionalità del decisore/operatore: considerare la presenza o meno di un processo decisionale altamente discrezionale che determina un incremento del rischio rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;
- ✓ manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività esaminata: osservare se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi in passato nell'amministrazione o in altre realtà simili, in tal caso il rischio aumenta poiché quella attività ha delle caratteristiche che rendono attuabili gli eventi corruttivi;
- ✓ opacità del processo decisionale: considerare se l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, ridurrebbe il rischio;
- ✓ livello di collaborazione del responsabile del processo o dell'attività nella costruzione, aggiornamento e monitoraggio del piano: la scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema della prevenzione della corruzione o comunque risultare in una opacità sul reale grado di rischiosità, in ACI sono i referenti e i responsabili di struttura a verificare e monitorare rischi e misure – tra l'altro tale impegno è legato al Piano di valutazione delle Performance – rilevare se ci sono carenze e mancanze di collaborazione;
- ✓ esistenza di misure di trattamento e attuazione effettiva delle stesse: già esistenti, e applicata attuazione di misure di trattamento, a cui si associa una minore possibilità di accadimento di fatti corruttivi.

DATI OGGETTIVI PER LA STIMA DEL RISCHIO

Per migliorare il processo di misurazione del livello di rischio è necessario supportare l'analisi di tipo qualitativo con l'esame dei dati statistici che possono essere utilizzati per stimare la frequenza di accadimento futuro degli eventi corruttivi. In particolare si suggerisce di utilizzare (*DATI, EVIDENZE E MOTIVAZIONE DELLA MISURA APPLICATA*):

1) i dati sui precedenti giudiziari e/o sui procedimenti disciplinari a carico dei dipendenti dell'amministrazione. Le fattispecie che possono essere considerate sono le sentenze passate in giudicato, i procedimenti in corso, e i decreti di citazione a giudizio riguardanti: reati contro la PA - il falso e la truffa - procedimenti aperti per responsabilità amministrativo/contabile (Corte dei Conti) - i ricorsi amministrativi in tema di affidamento di contratti pubblici. Tali dati possono essere reperiti dall'Ufficio Legale dell'amministrazione o tramite l'Avvocatura (se presenti all'interno dell'amministrazione), o dall'Ufficio procedimenti disciplinari e l'Ufficio Approvvigionamenti/Contratti. Si può ricorrere anche alle banche dati on-line già attive e liberamente accessibili (es. es. Banca dati delle sentenze della Corte dei Conti, Banca dati delle sentenze della Corte Suprema di Cassazione).
2) le segnalazioni pervenute, nel cui ambito rientrano certamente le segnalazioni ricevute tramite apposite procedure di whistleblowing, ma anche quelle pervenute dall'esterno dell'amministrazione o pervenute in altre modalità. Considerare, anche, il dato relativo ai reclami e alle risultanze di indagini di customer satisfaction, che possono indirizzare l'attenzione su possibili malfunzionamenti o sulla malagestione di taluni processi organizzativi.
3) ulteriori dati in possesso dell'amministrazione (es. rassegne stampa, ecc.).

Per ogni oggetto di analisi (processo/attività o evento rischioso) e tenendo conto dei dati raccolti, si procede alla misurazione di ognuno dei criteri illustrati in precedenza.

Ogni misurazione deve essere adeguatamente motivata alla luce dei dati e delle evidenze raccolte.

Partendo dalla misurazione dei singoli indicatori si dovrà pervenire ad una valutazione complessiva del livello di esposizione al rischio. Il valore complessivo ha lo scopo di fornire una misurazione sintetica del livello di rischio associabile all'oggetto di analisi (processo/attività o evento rischioso).

Esempio dello schema di valutazione del livello di esposizione al rischio:

PROBABILITA'						
Processo/attività/ fase o evento rischioso	**LIVELLO DI INTERESSE ESTERNO**	**GRADO DI DISCREZIONALITA' NEL PROCESSO DECISIONALE**	**MANIFESTAZIONE DI EVENTI CORRUTTIVI**	**OPACITA' DEL PROCESSO DECISIONALE**	**LIVELLO DI COLLABORAZIONE NELL'AGGIORNAMENTO E MONITORAGGIO DEL PTPCT**	**ESISTENZA DI UN SISTEMA DI TRATTAMENTO DEL RISCHIO E GRADO DI ATTUAZIONE DELLE MISURE**

IMPATTO				
Sull'amministrazione in termine di: (1) qualità e continuità dell'azione amministrativa	**Sull'amministrazione in termine di: (2) impatto economico**	**Sull'amministrazione in termine di: (3) conseguenze legali**	**Sull'amministrazione in termine di: (4) reputazione e credibilità istituzionale, etc**	**sugli stakeholders (cittadini, utenti, imprese, mercato, sistema Paese), a seguito del degrado del servizio reso a causa del verificarsi dell'evento di corruzione**

Infine, nell'ipotesi in cui sia possibile l'adozione di più azioni volte a mitigare un evento rischioso, andranno privilegiate quelle che riducono maggiormente il rischio residuo, sempre garantendo il rispetto del principio di sostenibilità economica ed organizzativa delle stesse. Per quanto riguarda, invece, la definizione delle priorità di trattamento, nell'impostare le azioni di prevenzione si dovrà tener conto del livello di esposizione al rischio determinato nella fase precedente e procedere in ordine via via decrescente, partendo dalle attività che presentano un'esposizione più elevata fino ad arrivare a quelle con una esposizione più contenuta.